

**ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА  
АКАДЕМІЯ**

**ЖУРАВСЬКИЙ ВІТАЛІЙ СТАНІСЛАВОВИЧ**

**УДК 340 : 342.53(477)**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ  
ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ  
УКРАЇНСЬКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень;  
12.00.02 – конституційне право

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

Одеса – 2001

Дисертацією є рукопис.  
Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ  
МВС України (м. Харків)

Науковий консультант – доктор юридичних наук, професор  
**ЯРМИШ Олександр Назарович**,  
проректор з наукової роботи  
Національного університету внутрішніх  
справ МВС України

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор  
**ГЕОРГІЩА Ауріл Зіновійович**, професор кафедри  
міжнародного права та порівняльного правознавства  
Чернівецького національного університету імені Юрія  
Федьковича;

доктор юридичних наук, професор  
**РАБІНОВИЧ Петро Мойсейович**, професор кафедри  
теорії та історії держави і права Львівського національного  
університету імені Івана Франка;

доктор юридичних наук, професор,  
академік Академії правових наук України  
**КОПЄЙЧИКОВ Володимир Володимирович**,  
професор кафедри теорії держави і права Національної  
академії внутрішніх справ МВС України

Провідна установа – Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого Міністерства освіти і науки  
України, кафедра теорії держави і права, кафедра  
конституційного права (м. Харків)

Захист відбудеться “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2001 р. о \_\_\_\_\_ годині на засіданні  
спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної  
академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної  
юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2.

Автореферат розісланий “\_\_\_” \_\_\_\_\_ 2001 року

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

**Чанишева Г. І.**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Парламентаризм як суспільне явище і як форма парламентського правління є вагомим надбанням цивілізації. Непересічне значення парламентаризму полягає в тому, що він безпосередньо пов'язаний із запровадженням представницької влади та з ідеєю верховенства парламенту в системі влади, яка зумовлюється принципами представницької демократії, народного суверенітету, паритету прав людини і держави. Від рівня наукового осмислення генези парламентаризму, його природи, сучасного стану, впровадження у практику діяльності держави залежить ступінь демократизації суспільства. Це визначає високу актуальність дослідження зазначеної теми.

Ідея парламентаризму сягає своїми витокami давніх часів, найпростіших форм представницького правління. Предтечами представницького правління у Київській державі були віче, боярська рада, феодалні з'їзди, які багато в чому були подібними до відповідних аналогів допарламентських інституцій країн Європи.

Впродовж XI–XII ст. на теренах Європи парламенти розвиваються як органи народного представництва; у ряді країн відбувається їх поступове перетворення із суддівських органів на органи законодавчої влади. У XVIII–XIX ст. утвердженню парламентського суверенітету сприяють такі фактори, як політична соціалізація особи і розвиток партійних систем, вдосконалення виборчої системи, поступове функціональне розмежування вищих органів державної влади і оптимізація відносин між ними. Щодо України, то значною віхою у розвитку ідей парламентаризму стало зростання політичної і правової свідомості під час визвольної боротьби 1648 – 1654 рр. і Гетьманщини (XVII–XVIII ст.), що знайшло яскраве відображення в актах конституційного характеру: Переяславській угоді та інших українсько-московських договорах, “Пактах і Конституції законів та вольностей Війська Запорізького” П. Орлика.

Визначальний вплив на становлення та розвиток парламентаризму в Європі та світі справили праці західноєвропейських мислителів Ж. Бодена, Т. Гобса, Л. Дюгі, І. Канта, Д. Локка, Н. Мак'явеллі, Ш. Монтеск'є та багатьох інших.

Ідея парламентаризму знайшла плідний відгук і у дореволюційній Росії, і в Україні. Вагомим є внесок у дослідження та запровадження представницьких засад у здійснення державної влади таких українських і російських вчених, як М. Володимирський-Буданов, М. Грушевський, С. Дністрянський, Д. Дорошенко, Б. Кистяківський, В. Ключевський, М. Ковалевський, М. Костомаров, Б. Чичерін, С. Юшков, Д. Яворницький та ін.

Важливим у розвитку українського парламентаризму є період української революції 1917 – 1920 рр. і, зокрема, діяльності Центральної Ради,

яка намагалася забезпечити повноцінне територіальне представництво, орієнтувалася на прогресивний європейський досвід.

На структурі та функціонуванні органів влади періоду УСРР та УРСР позначається "інтровертність" розвитку радянського суспільства: ігнорування досягнень цивілізованого зарубіжного парламентаризму, згорання демократичних засад формування представницького органу, втрата ним функцій органу законодавчої влади, підпорядкування партійному керівництву.

Із становленням незалежної Української держави у 1990 р. розпочинається формування парламенту – Верховної Ради України – на демократичних засадах. Відновлення правової природи парламентаризму, встановлення відповідності діяльності парламенту його функціям та повноваженням як інституту народовладдя зумовили необхідність активного дослідження зазначених питань. Відсутність стійких традицій парламентської діяльності вимагає ретельного вивчення досягнень зарубіжного парламентаризму і введення новацій, що відповідають національним традиціям. Набуває особливого значення уважне критичне теоретико-правове осмислення функціональної діяльності Верховної Ради, підтримання позитивного досвіду, врахування недоліків, виправлення помилок у роботі всіх її структурних елементів.

У загальнотеоретичній юридичній літературі до цього часу не набули необхідного синтезу об'єктивні та суб'єктивні закономірності виникнення, розвитку і функціонування українського парламентаризму в його структурній розмаїтості. Ряд ґрунтовних праць українських вчених, присвячених парламенту як політико-правовому феномену взагалі та українському парламенту зокрема (О. Бандурка, Ч. Вайз, А. Георгіца, Ю. Древаль, П. Кислий, В. Шаповал та ін.), висвітлюють чимало важливих аспектів його діяльності, проте не ставлять за мету дослідити цю проблему в усій її багатоплановості в історії і сучасності. За 10 років існування незалежної Української держави Верховна Рада набула певного досвіду законодавчої діяльності, який потребує наукового осмислення задля того, щоб окреслити шляхи подальшого вдосконалення, не втрачаючи сталості утверджених демократичних принципів функціонування і своєрідності національної форми парламентаризму.

Отже, виникла нагальна потреба у багатоплановому і комплексному дослідженні теоретичних і організаційно-правових проблем становлення, функціонування і розвитку українського парламентаризму. Це зумовлює необхідність вивчення генези парламентаризму як явища і як інституту влади, етапів еволюції парламентаризму в Україні, прогресивних світових і європейських моделей організації державної влади залежно від місця і ролі парламенту в системі органів державної влади. Важливим є теоретико-правовий аналіз соціального призначення українського парламенту на новітньому етапі розвитку нашого суспільства, уточнення місця і ролі

парламенту в конституційній системі влади в Україні. Потребують наукового узагальнення рекомендації і пропозиції щодо реформування парламентської діяльності: вдосконалення системи виборів до Верховної Ради, визначення структури українського парламенту, його функцій (особливо контрольної), поліпшення процедур їх реалізації, уточнення форм і процедур діяльності її органів.

При підготовці дисертації був здійснений аналіз філософсько-правових поглядів мислителів Античності, Середньовіччя та Нового часу: Плутарха, Г. Боплана, Ф. Гегеля, А. Дайсі, Л. Дюгі, Ф. Енгельса, І. Канта, Дж. Локка, Н. Мак'явеллі, К. Маркса, Ш. Монтеск'є, Ж. Ж. Руссо, К. Фішера, а також досліджень політичних діячів А. Гамільтона, Дж. Медісона та ін.

Дисертант широко залучав праці вітчизняних дореволюційних вчених-істориків кінця XIX – початку XX ст. В. Антоновича, М. Грушевського, С. Дністрянського, Д. Дорошенка, В. Ключевського, М. Міхновського, Д. Наливайка, С. Соловйова, І. Франка, П. Христюка, Б. Чичеріна, Д. Яворницького, праці істориків періоду СРСР Б. Грекова, С. Королівського, С. Юшкова та ін.

Були використані також праці представників сучасної української історичної та історико-правової науки Т. Андрусяка, Д. Бочарнікова, В. Горобця, А. Гриценка, Ю. Древаля, П. Кислого, О. Копиленка, О. Мироненка, Ю. Мищика, Е. Рахімкулова, В. Ричка, А. Слюсаренко, В. Смолія, В. Солдатенка, І. Степанова, П. Саса, П. Толочка, Л. Федоренка, Р. Шуста, О. Ярмиша.

Були досліджені праці зарубіжних вчених Г. Віснер, Р. Лашенка, І. Лисяка-Рудницького, О. Субтельного, Ч. Вайза, Ж. Зіллера, Г. Ілоніцкі, Девіда П. Каррі, Г. Кречмера, Г. Роберта, К. Санстейна, Д. Себайна, В. Стаськевича, Т. Торсона, К. Хессе.

При дослідженні проблем парламентаризму автор зосередив увагу на працях вітчизняних представників загальнотеоретичних та галузевих правових дисциплін О. Бандурки, Р. Бойка, Ф. Бурчака, А. Георгіци, В. Головатенка, В. Доморослого, А. Зайця, М. Орзіха, М. Козюбри, В. Копейчикова, Л. Кривенко, В. Погорілка, І. Процюка, С. Серьогіної, О. Скакун, О. Скрипнюка, П. Рабіновича, В. Тація, Ю. Тодики, Г. Федоренка, М. Цвіка, В. Шаповала, Ю. Шемшученка.

Окремі аспекти становлення та розвитку парламентаризму автор досліджував також у працях представників російської загальнотеоретичної та галузевої правової науки Росії та країн СНД: М. Баглая, В. Батлера, А. Мишина, В. Нерсисянца, В. Туманова, О. Кутафіна, І. Котелевської, А. Пилипенка, В. Чиркіна, В. Рижова, Б. Страшуна, Ю. Тихомирова, В. Лафітського, А. Керімова, Т. Гамкрелідзе, Б. Крилова, Л. Воеводіна, М. Крутоголова.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження обиралася з урахуванням Державної програми

розвитку законодавства України до 2002 р., затвердженої Верховною Радою України, планів науково-дослідних робіт Національного університету внутрішніх справ на 1996 – 2000 рр.

**Мета і задачі дослідження** – розкриття генези становлення та розвитку українського парламентаризму в період Київської Русі, Центральної Ради, інших історичних періодів розвитку України в цілому і періоду новітньої історії Української незалежної держави зокрема, з'ясування природи, сутності та призначення українського парламенту в умовах становлення соціальної, правової держави, розроблення теоретико-правових засад функціонування парламенту України, уточнення його місця в системі органів державної влади, вироблення пропозицій, спрямованих на ефективну реалізацію його функцій.

Для досягнення поставленої мети були вирішені такі завдання:

- проаналізована природа інститутів влади Київської держави, суспільно-політична організація козацтва;
- з'ясовані риси організації публічної влади в період української революції 1917–1920 рр. та радянської доби;
- розкрито процес формування вітчизняної доктрини парламентаризму та еволюції представницьких органів влади в Україні з часу здобуття незалежності;
- встановлені ознаки сучасного парламентаризму, спільні для України та Європи;
- досліджене місце парламенту в конституційній системі влади в Україні та його соціальне призначення в сучасних умовах;
- окреслені соціально-економічні проблеми, які мають вирішуватися засобами законодавчого регулювання;
- вивчені мотиви формування двопалатних парламентів у Європі та світі, визначені умови впровадження в Україні двопалатного парламенту, позитивні та негативні результати такого кроку;
- проаналізована організаційна діяльність Верховної Ради України, досліджені правовий статус народного депутата України, природа депутатських об'єднань.

*Об'єктом дослідження* є парламентаризм як інститут народовладдя взагалі та український парламентаризм з його особливостями, своєрідністю формування і функціонування в історичному минулому, на сучасному етапі розвитку.

*Предметом дослідження* є теоретичні проблеми правової природи, правового статусу, організаційно-правових умов функціонування та перспектив розвитку українського парламенту у взаємозв'язку його структурних елементів під кутом зору європейських і світових досягнень парламентаризму.

*Методологічною основою дослідження* обраний діалектичний метод наукового пізнання державно-правових процесів та явищ, який дає змо-

гу розглядати їх у розвитку, зв'язку між собою і з суспільством, виявити сталі закономірності та тенденції системи парламентаризму і його складових. Основою дослідження стали також спеціальні наукові методи системного, історичного, структурно-функціонального та нормативно-порівняльного аналізу. Історичний метод використовувався насамперед для дослідження генези парламентаризму; системно-функціональний – для виявлення ознак парламентаризму, місця та ролі парламенту в системі органів державної влади; нормативно-порівняльний аналіз – для вивчення нормативно-правової основи законодавчої діяльності.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в цьому дослідженні вперше у вітчизняній юридичній літературі здійснено комплексний загальнотеоретичний аналіз становлення та розвитку українського парламентаризму, в основі якого – конкретно-історична практика діяльності парламенту на відповідних етапах розвитку України, результати законотворчої діяльності Верховної Ради України та її органів, власний досвід дисертанта у розробленні законодавчих актів з питань економічної, соціальної сфери, культури, науки, освіти.

Вперше в науковій вітчизняній літературі досліджуються умови запровадження в Україні бікамерального парламенту та здійснена загальна теоретико- і конституційно-правова оцінка позитивних і негативних результатів такого кроку.

Проведене узагальнююче дослідження місця і ролі українського парламенту в конституційній системі влади України, запропоновані якісно нові механізми і правові чинники поліпшення існуючої форми правління та підвищення ролі українського парламенту в системі органів державної влади.

На основі значної кількості емпіричного матеріалу та його критичного політико-правового аналізу обґрунтовується оптимальний обсяг парламентської компетенції, напрями поліпшення реалізації парламентом України його законодавчої та контрольної функцій.

З гуманістичних позицій досліджується соціальне призначення українського парламенту в умовах становлення правової держави, пропонуються науково обґрунтовані рекомендації щодо зміцнення його представницьких функцій, підвищення відповідальності депутатів перед виборцями, посилення контролю за їх діяльністю, передбачається відповідний інструментарій для досягнення цієї мети.

Одним із нових концептуальних положень є також окреслення основних соціально-економічних проблем, які стоять перед країною і які мають вирішуватися за допомогою засобів законодавчого характеру. З огляду на тенденції до зміцнення парламентаризму в Україні вироблений комплекс конкретних прикладних пропозицій, реалізація яких сприятиме зміцненню підвалин законодавчої влади, підвищенню ролі парламенту в житті суспільства.

У межах проведеного автором дослідження одержано такі результати, які мають наукову новизну:

- висновок про те, що лише умовно витоками українського парламентаризму можна назвати віче Київської Русі; не відповідає принципу історизму його сучасна кваліфікація як “протопарламенту”, оскільки віче ніколи не набувало характеру загальнодержавного інституту, не мало жодних визначених форм, постійних і стійких функцій, місця зборів, сталих термінів скликання і визначеної ініціативи; натомість ідеї народоправства, що виникли на ґрунті боротьби влади князя і віча як виразника громади, можна вважати паростками парламентаризму;

- положення про те, що підґрунтям українського парламентаризму є козацький конституціоналізм як сукупність поглядів на обсяг «привілеїв» у відносинах з державною владою, що виникає за часів гетьманування Богдана Хмельницького (Переяславська угода) і розвивається у наступних «гетьманських статтях»;

- положення про те, що етапами розвитку доктрини вітчизняного парламентаризму ХІХ–початку ХХ ст. стали конституційні проекти Кирило-Мефодіївського товариства (проекти Г. Андрузького), М. Драгоманова (“Вольный союз – Вільна спілка”), твори і програмні документи І. Франка, М. Грушевського. Своєрідність вітчизняної доктрини полягає у поєднанні ідей федералізму і парламентаризму; у проектуванні побудови державної влади за принципом децентралізації та розвитку місцевого самоврядування; у схильності до двопалатного парламенту, одна з палат якого має представляти інтереси областей (М. Драгоманов); у створенні трьохступеневої системи представницьких органів, починаючи з місць (М. Грушевський); у прийнятті парламентом “народних” законів, тобто таких, що відповідають інтересам трудящого народу, у наданні важливого значення контролю за проведенням парламентських виборів, відповідальності депутата і виборців (І. Франко, М. Грушевський) тощо;

- висновок про те, що вітчизняні конституційно-правові вчення сучасного періоду і практичний досвід у сфері розвитку українського парламентаризму є результатом формування громадянського суспільства і побудови Української держави на загальних для всього світу і Європи цінностях, спільних здобутках конституційно-правової теорії, зокрема на засадах поділу влади, ідей парламентаризму, інституціоналізованості парламентської діяльності, вироблення демократичних форм впливу парламенту на інші форми державної діяльності;

- положення про те, що загальна позитивна еволюція вищого представницького органу влади Української держави, що відбулася за останні десять років, перегукується із світовим і загальноєвропейським цивілізаційним та формаційним підходами: становлення українського парламенту як колегіального представницького органу влади; перетворення пар-



ламенту з формально необмеженими повноваженнями на єдиний орган законодавчої влади; розвиток аналогічних європейським та світовим контрольних, установчих, бюджетних та інших процедур; зміна природи депутатського мандата; наповнення статусу депутата новими якісними характеристиками (несумісність, діяльність на постійній основі, розширення законодавчих повноважень та ін.) тощо;

- обґрунтування висновку про необхідність запровадження додаткових механізмів і правових чинників поліпшення існуючої форми правління через створення більш збалансованих відносин між Президентом, урядом і парламентом, зміцнення нормативної і процедурно-процесуальної основи відносин між гілками влади, вдосконалення парламентських засад в організації державної влади, посилення принципу верховенства парламенту в законодавчій діяльності шляхом уточнення меж компетенції парламенту, конституційної процедури розгляду і прийняття законів, їх проходження у парламенті, упорядкування питань реалізації права законодавчої ініціативи, процедури оформлення прийнятих законів та їх підпису Президентом України;

- обґрунтування положення про те, що перевагами запровадження в Україні двопалатної структури парламенту є забезпечення другою палатою представництва регіонів, чіткий розподіл повноважень між палатами, і водночас застереження щодо можливих негативних наслідків введення нової структури парламенту, а саме: уповільнення темпів економічної реформи, поштовх до штучного запровадження квазіфедералістської структури парламенту і як результат – до посилення федералістських устремлінь регіонів, подальша політизація відносин між гілками влади, процедурно-процесуальні ускладнення діяльності парламенту;

- положення про те, що у разі запровадження в Україні двопалатної структури парламенту оптимальним є варіант формування другої палати через пряме обрання до неї двох або трьох депутатів від кожного регіону України (з можливими корективами цієї квоти для Автономної Республіки Крим та міста Севастополя тощо) з наступним оновленням цієї палати шляхом часткової ротації її складу;

- положення про те, що порівняльний аналіз переваг та недоліків мажоритарної та пропорційної виборчих систем в умовах сучасної України свідчить про передчасність запровадження чистої пропорційної виборчої системи, оскільки це обернеться звуженням обсягу як активного, так і пасивного виборчого права у тих його складових частинах, якими громадяни активно користувалися на парламентських виборах 1994 та 1998 рр.;

- висновок щодо необхідності подальшої оптимізації кількості комітетів парламенту (їх оптимальна кількість може коливатись у межах від 15 до 30), в основу чого можуть бути покладені такі вихідні положення: компетенція усіх комітетів (яка разом має охоплювати весь комплекс питань,

віднесених до відання парламенту чи відповідної палати); усунення дублювання і можливих претензій відразу кількох комітетів на розгляд одного і того ж питання; досягнення однорідності предметів відання комітетів; співмірності роботи комітетів;

- положення про те, що оптимальною з позиції теорії поділу влади слід вважати відносно обмежену компетенцію парламенту, яка характеризується визначенням законодавчої компетенції парламенту за принципом “парламенту дозволено регулювати через закон усі нормативно-правові питання, які не віднесено до відання інших державних органів (органів публічної влади)”. У зв'язку з цим замість переліку питань, з яких Верховна Рада може приймати закони, в тому числі лише “основ” чи “засад” з ряду питань (що є обмеженням законодавчої діяльності), ст. 92 Конституції України має містити частину, яка б закріплювала право парламенту приймати закони з будь-яких важливих питань життєдіяльності держави і суспільства;

- висновок про необхідність теоретико-правового розмежування понять “законодавча діяльність” і “законотворчість”: виходячи з природи законодавчої функції, не слід включати до її поняття інші елементи законотворчості (такі, як розроблення законопроектів, внесення їх на розгляд Верховної Ради, обговорення законопроектів), оскільки вони можуть здійснюватись не лише парламентом;

- обґрунтування поняття парламентського контролю в Україні як передбаченої Конституцією і законами України діяльності Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування;

- уточнення складових парламентського контролю в Україні, в тому числі контролю, здійснюваного безпосередньо Верховною Радою України; контролю, здійснюваного спеціальними постійно діючими органами і посадовими особами; контролю, здійснюваного постійними чи тимчасовими робочими органами парламенту; контрольної діяльності народних депутатів України;

- положення про те, що правове регулювання діяльності депутатських об'єднань (фракцій, груп) має будуватися на основі таких принципів, як вільний (не імперативний) характер депутатського мандата; членство депутата лише в одному депутатському об'єднанні; встановлення однакових вимог для утворення депутатських об'єднань незалежно від політичних переконань, яких дотримуються їх члени; заборона будь-якого адміністративного впливу на депутатські об'єднання; надання кожній окремій депутатській фракції чи групі одного і того ж переліку повноважень із

встановленням обсягу деяких з них залежно від чисельності групи чи фракції; застосування принципу пропорційного представництва фракцій та груп при формуванні комітетів та інших робочих органів парламенту; право фракцій та груп на самоорганізацію, тобто на самостійне вирішення питань щодо внутрішньої організації та порядку своєї роботи.

**Практичне значення одержаних результатів.** Наукові результати, отримані дисертантом, який є народним депутатом України, першим заступником голови Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, були використані ним насамперед у процесі законотворчої діяльності, реалізації права законодавчої ініціативи. Дисертант розробив низку проектів законодавчих актів, які подані на розгляд парламенту. Серед них проект нової Конституції України, проект соціального кодексу України, основ законодавства України про соціальний захист населення, проекти законів про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації, про державну підтримку малого підприємництва недержавної форми власності у сфері виробництва, науки і надання послуг, про політичні партії, про вибори народних депутатів України, проект концепції реформування системи оподаткування в Україні та ін.

Результати дисертаційного дослідження можуть бути використані також для вдосконалення форми правління в Україні, діяльності органів законодавчої, виконавчої та судової влади в Україні, подальшого розвитку парламентаризму, розвитку правової системи України на засадах принципу верховенства права.

Отримані результати використовувалися дисертантом при читанні спецкурсів у Європейському університеті фінансів, інформаційних систем, менеджменту і бізнесу. Вони можуть бути використані для читання курсів з теорії держави і права, конституційного права, історії політичних і правових вчень. З огляду на чималу особисту практику законотворчості автора результати дисертаційного дослідження можуть бути використані вченими при вивченні різноманітних проблем функціонування сучасної Української держави, пошукувачами наукового ступеня, студентами.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження доповідались на:

засіданні Комісії з безпеки і співробітництва в Європі з питань правового статусу релігійних груп, національних меншин, жінок в Україні (Варшава, 17 – 20 жовтня 2000 р.);

міжнародному симпозіумі “7-й щорічний міжнародний симпозіум по законодавчому забезпеченню свободи совісті і релігійних організацій” (Прово, США, 8 – 11 жовтня 2000 р.);

загальноукраїнських конференціях та науково-практичних семінарах: “Виборче законодавство України: місце та роль політичних партій” (Київ, 13 листопада 2000 р.); “Обговорення проекту закону України “Про тери-

торіальну громаду” (Житомир, 26 січня 2001 р.); “Проблеми регіонального управління та місцевого самоврядування” (Харків, 26 лютого 2001 р.); “Роль Верховної Ради України у забезпеченні трансформації виробничих відносин в АПК” (Харків, 23 березня 2001 р.); “Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть” (Київ, 15–16 червня 2001 р.); парламентські слухання “5-та річниця Конституції України: Права і свободи громадян України – сподівання і реальність” (Київ, 20 червня 2001 р.); “Конституція України – основа модернізації держави та суспільства” (Харків, 21–22 червня 2001 р.); “Парламентаризм в Україні: теорія і практика” (Київ, 26 червня 2001 р.); “Закон “Про політичні партії в Україні”: українські реалії та європейські перспективи” (Київ, 9 липня 2001 р.).

**Публікації.** Основні положення дослідження викладені у 38 публікаціях, включаючи монографію, 5 наукових брошурах, 1 навчальному посібнику, 25 наукових статтях у фахових виданнях, перелік яких затверджений ВАК України.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, п’яти розділів, які поділені на 17 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (314 найменувань). Загальний обсяг дисертації становить 397 сторінок, із яких основного тексту – 363 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ

У розділі 1 “Історичні засади українського парламентаризму” наголошується на тому, що дослідження історичних витоків українського парламентаризму є невід’ємною складовою праць, присвячених його комплексному аналізу, аналізу традицій та історичних джерел цього явища. Проте сформувалися певні штампи, які необ’єктивно тлумачать еволюцію українського парламентаризму, наголошуючи на спрощених аналогіях між історією і сучасністю нашої держави. Тому автор зробив спробу з позиції наукової суб’єктивності показати чинники, що вплинули на формування вітчизняного парламентаризму, зокрема, розглянув інститути, які з певною часткою умовності можна вважати предтечею українського парламентаризму, а також дослідив конституційну доктрину українського визвольного руху XIX – початку XX ст. і нарешті саму парламентську практику XX ст.

Так, у дисертації ведеться дискусія з приводу того, чи правомірно такі інститути Київської держави, як віче, боярську раду, феодалні з’їзди вважати витокami українського парламентаризму чи навіть взагалі “пропарламентом”. У зв’язку з цим аналізується значний масив першоджерел, яких практично не торкаються сучасні дослідження, що оперують обмеженою кількістю одних і тих самих цитат. Зокрема, показано, що такий інститут, як віче, не мав системи представництва, компетенції, термінів скликання, процедури. Навіть прийняття рішень у формі голо-

сування перетворювалося, за свідченням авторитетних істориків, на стихійне безладдя. А запрошення князя на київський стіл за ініціативовіча не мало абсолютного характеру. За підрахунками М. Грушевського, з чотирнадцяти таких епізодів, відомих з літописів, лише чотири рази громада “проводила” свого кандидата.

Водночас саме в цей період зріють і зміцнюються засади “народо-правства”, які протистоять князівській владі, хоча й не посягають на її основи. І вже на цьому ґрунті пізніше з’являються паростки парламентаризму, які в українському вимірі проходять ще стадію козацького конституціоналізму.

Період Козаччини також потребує докладного фахового дослідження, яке поки що підміняється політизованим та ідеалізованим підходом. Козацькі ради беззастережно вважаються безпосередньою сходинкою до сучасного парламентаризму, що, втім, не відповідає дійсності. Вони були скоріше інститутом військової демократії, який неминуче гине за умов майнової та соціальної диференціації.

Проте цілком правомірно говорити про демократичні цінності козацтва, які стали важливим компонентом Визвольної війни 1648–1654 рр. За гетьмана Б. Хмельницького закладаються тенденції регулярних зборів старшинської ради для вирішення найважливіших справ, її перетворення з суто військової козацької установи на державний представницький орган, що вирішує державні справи і приймає нормативні акти.

Водночас звертається увага на застосування терміна «конституція» стосовно козацької доби. Деякими дослідниками він розглядається спрощено, без урахування політичної парламентської традиції, за якою подібним чином називалися рішення польського сейму та договори польської корони з козаками. Цю практику договорів Б. Хмельницький намагався застосувати до відносин з Московською державою, проте не зміг протистояти її централістсько-бюрократичному устрою. Йдеться про зіткнення двох світоглядів – козацького, або “конституційного”, та московського, або “централістично-бюрократичного” (М. Грушевський).

У цьому контексті звертається увага на те, що Конституція Пилипа Орлика 1710 р. не була винятковим явищем в українській історії (вживалися також назви “Переяславська Конституція” і “Гадяцька Конституція”). Документи Пилипа Орлика можна вважати узагальненим викладенням політико-правових поглядів козацької старшини, певним підсумком її конституційного досвіду, під яким розумілися козацькі свободи, права інших соціальних станів та їх захист від державної бюрократичної сваволі.

Далі аналізуються проблеми розвитку доктрини українського парламентаризму в XIX – на початку XX ст. Зазначається, що в становленні позицій українського політичного руху щодо конституціоналізму і парламентаризму можна виділити три основні етапи.

Перший із них доцільно пов'язувати з діяльністю Кирило-Мефодіївського товариства, яке вийшло за рамки обмежених ідеалів козацької свободи на ниву широкого демократизму. Зокрема, серед документів Кирило-Мефодіївського товариства особливу цінність становлять також кілька варіантів або начерків конституції, що вийшли з-під пера одного з членів товариства Г. Андрузького, в яких містяться цікаві ідеї стосовно ролі закону в суспільстві, забезпечення прав особи, організації вільної федерації вільних «штатів» на чолі з парламентом (законодавчими зборами) і президентом.

Другий етап розвитку доктрини українського парламентаризму пов'язаний з іменем М. Драгоманова, зокрема, його конституційним проектом “Вольного союзу – Вільної спілки”, в якому розкрито його погляди на проблеми політичної свободи, що виступає як “система прав і свобод людини”, а також як “самоврядування”: місцеве (рівень громади, повіту й області) та державне, реалізація якого потребувала, на його думку, запровадження загального виборчого права та утвердження двопалатного парламенту – “Державного собору”, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів.

Характерною ознакою третього етапу становлення доктрини українського парламентаризму стає розвиток його основних складових у контексті практичних завдань перетворення Російської імперії на демократичну федерацію вільних народів. Видатні представники цього етапу вітчизняної політико-правової думки, насамперед М. Грушевський, І. Франко, зосередили свої зусилля на проблемах використання “парламентських технологій” у політичній боротьбі українського визвольного руху.

Окремо в контексті еволюції ідей вітчизняного парламентаризму слід виділити діяльність українських політичних партій наприкінці XIX – на початку XX ст. Формулюється висновок, за яким практично всі програми українських політичних партій на рубежі XX ст. були єдині у своїх вимогах демократичних реформ, боротьбі за політичні свободи, спрямованій насамперед на запровадження парламентських інститутів, в яких вони вбачали засіб побудови автономної України.

Дослідження особливостей розвитку українського парламентаризму в XX ст. починається з періоду української революції 1917–1920 рр. Стверджується, що в останні роки усунуто значну прогалину в історії українського державотворення, проте проблеми залишаються, причому про їх існування свідчать саме ті праці, в яких розглядається еволюція вітчизняного парламентаризму. Часто змістовний аналіз українського державотворення 1917–1920 рр. підміняється відвертим дослівним переписуванням, навіть без лапок, законодавчих актів – Конституції УНР, закону Центральної Ради про вибори до Установчих зборів, конституційних проектів доби Директорії – без жодного аналізу. Певною

мірою це стосується й проблем становлення парламентаризму, який розглядається як механічний перелік подій та документів.

Виділяються два основні етапи в розвитку українського парламентаризму, уособленого на той час Центральною Радою. Перший досить короткий початковий етап (березень – квітень 1917), коли Центральна Рада виступала як національно-політичний центр. Однак після проведення 6–8 квітня 1917 р. у Києві Національного конгресу її статус змінюється. Вона вже функціонує як парламентський орган з тим застереженням, що формується на основі делегування до її складу представників політичних, громадських, кооперативних організацій, селянських, солдатських і робітничих з'їздів. Таким чином, вона розвивалася на основі суттєвих суперечностей: за формою роботи Центральна Рада була, безперечно, парламентом, однак за способом формування її можна вважати квазі-представницьким органом, що виник на хвилі революційних подій. І тому цілком закономірно, що в усіх актах Центральної Ради, насамперед її універсалах, зазначалося, що вона передасть владу Всеукраїнським Установчим Зборам, закон про вибори до яких вона ухвалила 16 листопада 1917 р.

З моменту Національного конгресу виділяється три напрями розвитку Центральної Ради як парламентського представницького органу України.

По-перше, це пошук її місця в майбутній федеративній системі, яка мала виникнути на території колишньої Російської імперії, що восени 1917 р. вже втрачає свою актуальність.

По-друге, це утвердження Центральної Ради як законодавчого органу у владному механізмі майбутньої Української держави та визначення форм взаємодії з Генеральним Секретаріатом (урядом) на основі принципу поділу влади.

По-третє, це подальше удосконалення внутрішньої структури самої Центральної Ради та її кількісного складу, насамперед за рахунок представників національних меншин, хоча проблема повноцінного територіального представництва так і залишилася нерозв'язаною.

Таким чином, вже до проголошення УНР 7 листопада 1917 р. Центральна Рада визначилася зі своєю структурою та формами роботи, які не зазнали істотних змін аж до гетьманського перевороту 29 квітня 1918 р.

Дисертантом формулюється висновок, за яким нинішньому етапу розвитку сучасного українського парламентаризму, коли центр прийняття рішень перемістився у фракції та змінилися форми законотворчого процесу, найбільше відповідає саме організація роботи Центральної Ради, яка від початку будувалася на партійно-фракційній основі. Цей принцип стає домінуючим як у період Української держави гетьмана Скоропадського, так і “другої” УНР в особі Директорії. Незважаючи на традиційно негативне ставлення до Гетьманату, характерне для вітчизняної політико-правової традиції, зумовлене суто суб'єктивними факторами, ці два етапи українських визвольних змагань об'єднує спільна риса: подальше по-

силення ролі політичних партій у процесі як державного будівництва, так і реалізації конкретних програм, спрямованих на формування повноцінного парламенту європейського зразка, якому і гетьман, і Директорія були готові передати владу. Отже, цей політико-партійний чинник виступає основним уроком того періоду.

Далі аналізуються проблеми функціонування представницьких парламентських органів Радянської України. Парламентаризм у його сучасному розумінні та модель радянського “народовладдя” розвивалися різними шляхами. Це засвідчили вже перші акти радянської влади в Україні, які послідовно закріплювали принципи диктатури пролетаріату. Так, за Конституцією 1919 р. вона визначалась “організацією диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами-капіталістами”. Для порівняння наводиться положення Конституції УНР 1918 р., за яким суверенне право в ній належить народові України, тобто усім громадянам УНР, що здійснюється через Всенародні Збори України.

У наступних актах Радянської України подібний класовий підхід зберігався насамперед у Конституціях 1929 і 1937 рр. Навіть тоді, коли у 1978 р. приймалася нова Конституція УРСР, причому в умовах побудови так званої загальнонародної держави, все ж у цьому Основному Законі від самого початку закладалися суперечності. Згідно зі ст. 1 цієї Конституції вся влада в УРСР належала народові, а “народом” вважалися лише трудящі – робітники, селяни, інтелігенція.

На кожному етапі розвитку Радянської України продекларовані форми суспільно-державного життя не відповідали його реаліям, що, проте, не дає підстав заперечувати позитивну юридичну практику, що мала місце в цей період української історії. Зокрема, наголошується на тому, що не менш декларованими виявилися й державотворчі прагнення фундаторів УНР. На завершення розгляду цього питання формулюються висновки стосовно сучасних уроків функціонування представницького органу Радянської України, які мають практичне значення насамперед з точки зору набуття за цей час досвіду законотворчої роботи, розроблення українського радянського законодавства.

**У розділі 2 “Правові проблеми українського парламентаризму на сучасному етапі”** досліджується розвиток теорії парламентаризму в Україні на етапі здобуття Україною незалежності та застосування ідей парламентаризму в сучасній практиці державного будівництва. Автор обрав спосіб вивчення цих питань крізь призму світового і європейського досвіду, які склалися і здобули назву цивілізаційного і формаційного підходів.

Перший підхід означає сприйняття парламенту як вагомого надбання світової цивілізації, спадкоємності та розвитку як політичного і культурного феномена, другий – вивчення органів представницької влади у



взаємодії та взаємозв'язках із соціальною дійсністю, соціальними інститутами та соціальними явищами. Це зумовило необхідність загального огляду розвитку і становлення світового і європейського парламентаризму, аналізу сучасної західної конституційно-правової доктрини про місце і роль парламенту в системі державної влади.

Дисертант досліджує витоки парламентаризму в Європі, процес становлення середньовічних парламентів у період переходу до буржуазного суспільства в XI – XII ст., такі важливі їх етапи розвитку, як перетворення суддівських органів на органи законодавчої влади, органи народного представництва, визнання законодавчої діяльності прерогативою парламенту, визнання закону актом вищої юридичної сили з-поміж усіх актів, наділення парламенту контрольними повноваженнями за виконавчою владою.

Розвиток ідеї парламентаризму автор досліджує у формі ідеї верховенства парламенту в системі влади (“парламентського правління”), а також варіантів теоретичного обґрунтування необхідності створення альтернатив верховній парламентській владі.

Важливим для обраної теми стало дослідження історичного процесу доведення зверхності влади народу над парламентом та урядом, виходячи з прямого визнання народу єдиним джерелом влади і відповідного закріплення цього положення у конституціях європейських країн, а також особливостей співвідношення, взаємодії та співпраці різних гілок влади.

В основі сучасного розуміння парламентаризму – ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання і гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, свобода, повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу і особисту недоторканність), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін. При цьому існують дві різні моделі організації державної влади в країнах Заходу залежно від реального місця парламенту в системі організації влади, обсягу і ваги його повноважень, міри впливу на інші органи державної влади.

Перша модель – модель парламентаризму, за якою найбільш послідовно проводиться принцип верховенства, домінування парламенту в системі органів державної влади з огляду на особливий представницький характер парламенту, а у зв'язку з цим вищість його авторитету, найважливіший для суспільства характер виконуваних парламентом функцій.

Друга модель – визнання за парламентом важливого, але не домінуючого значення в системі органів державної влади, яка характеризується послідовним дотриманням меж компетенції парламенту як органу законодавчої влади, чітким проведенням принципу поділу влади, наявністю важелів стримувань і противаг між окремими гілками влади, в тому числі й щодо самого парламенту.

Історичний процес становлення Верховної Ради України як незалежної держави свідчить, що формування українського парламентаризму мало кілька значних як з практичної, так і з теоретичної точки зору віх. До них належать формування Верховної Ради України першого (дванадцятого) скликання шляхом прямих виборів і перетворення її на постійно діючий орган, запровадження принципу поділу влади, утвердження статусу народного депутата, вдосконалення засад і форм організації парламентської діяльності, оптимізація роботи комісій і комітетів Верховної Ради України, вдосконалення порядку здійснення їх повноважень, запровадження досконалих форм парламентського контролю.

Десять років розвитку української державності дають можливість неперечно стверджувати про загальну позитивну еволюцію представницьких органів влади в Україні, яка перегукується зі світовим і загальноєвропейським цивілізаційним та формаційним підходами. Загальнозначущими характеристиками українського парламентаризму і українського парламенту, які лежать у площині загальноєвропейських здобутків, є становлення українського парламенту як загальнонаціонального колегіального, представницького органу влади, формування його на демократичних засадах, перетворення його із святково-парадного радянського інституту за монополії однієї партії на постійно діючий цивілізований європейський парламент, запровадження принципу поділу влади, створення сталої моделі взаємовідносин парламенту з іншими гілками влади та органами державної влади, встановлення важелів стримувань і противаг, які б сприяли створенню балансу між ними, сформували передумови для неконтрольованого перерозподілу повноважень та запобігали можливості узурпації влади в Україні. До цього позитивного процесу слід віднести також перетворення парламенту із органу з формально необмеженими повноваженнями на єдиний орган законодавчої влади з високим рівнем професіоналізму, розвитком аналогічних європейським та світовим законодавчих, контрольних, установчих, бюджетних та інших процедур діяльності парламенту.

Прогресивним кроком у розвитку українського парламентаризму був перехід до змішаної виборчої системи, на основі якої була сформована половина парламенту в 1998 р. Прогресивною є також зміна поглядів на статус народного депутата і природу депутатського мандата, відмова від його імперативного характеру з усіма наслідками, що звідси випливають, у тому числі й право виборців на дострокове відкликання депутата, який не виправдав довір'я. Запровадження принципу несумісності депутатського мандата, перехід до виконання повноважень депутата на постійній основі, надання народному депутату широких прав при прийнятті законодавчих актів, здійснення контрольних, установчих і бюджетних функцій також належать до прогресивних здобутків українського парламентаризму.

Аналізуючи місце і роль українського парламенту в конституційній системі влади України, дисертант звертає увагу на те, що фундаментальним принципом організації і функціонування державної влади в Україні, який закріплений у ст. 6 Конституції України, є принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Парламент має законодавчу владу, яка є частиною делегованого народом суверенітету, іншими словами – частиною суверенної народної влади, делегованої парламенту. Це надає парламенту представницького характеру, оскільки парламент діє безпосередньо від імені суверенного народу, за його дорученням і під його контролем.

Народ безпосередньо формує парламент, стає джерелом влади парламенту. Наголошуючи на представницькому характері українського парламенту, дисертант застерігає від визначення парламенту як єдиного представницького органу, а також від визначення парламенту як вищого представницького органу народу, що намагаються обґрунтувати окремі вчені. Про парламент як єдиний представницький орган можна говорити за умови відсутності інших органів загальнонаціонального рівня, що формуються безпосередньо народом. За наявності всенародно обраного Президента така характеристика парламенту не є коректною. Це, до речі, логічно впливає з частини третьої ст. 103 Конституції України, яка встановлює, що Президент України не може мати іншого представницького мандата.

Теза про вище представництво парламенту теж потребує уточнення. Нова Конституція України скасувала систему рад народних депутатів як ієрархічно підпорядковану систему, запровадила принцип, згідно з яким усі ланки рад діють у межах наданих законом повноважень і не підпорядковуються іншим радам. Однак слід мати на увазі фактичну вищість парламенту з огляду на найбільшу політичну і соціальну вагу його рішень та їх юридичне верховенство, статус і компетенцію парламенту як органу загальнонаціонального представництва, а також його домінантне право на формування корпусу законодавчих правил, систему законодавства держави, роль у формуванні виконавчої і судової влади. Парламент виконує установчу функцію, здійснює парламентський контроль за багатьма урядовими призначеннями та за виконанням законів, здійснює бюджетний контроль, значною мірою формує суддівський корпус. Парламент розробляє засади зовнішньої і внутрішньої політики, контролює діяльність уряду в цілому.

Отже, критерієм, який дає змогу визначити справжнє місце парламенту серед інших гілок влади, є його соціальне призначення, природа як загальнонаціонального представницького органу.

Сказане щодо місця і ролі парламенту стосується переважно теоретико-методологічних уявлень, нормативно-правових положень, у тому числі конституційних.

У реальному житті, в реальній українській конституційній практиці відбувається зворотна тенденція – не вивищення парламенту, зайняття ним належного місця, а зниження його ролі у соціально-економічних перетвореннях, вилучення чи фактичне унеможливлення виконання ряду іманентно властивих парламенту повноважень по контролю за виконавчою владою, установчих повноважень, бюджетних, кадрових та інших контрольних функцій.

Дисертант обґрунтовує тезу про те, що роль парламенту серед гілок влади залежить від особливостей форми правління, своєрідності статусу парламенту як законодавчої влади, конституційних повноважень парламенту, в тому числі щодо виконавчої і судової влади, обсягу повноважень на формування уряду і контролю за його діяльністю, здійснення інших контрольних функцій, а також від наявності всенародно обраного Президента, його повноважень у сфері законодавчої діяльності тощо.

З огляду на зазначене в парламентських республіках з розгалуженими повноваженнями парламенту є підстави говорити про першорядну, провідну роль парламенту в системі органів державної влади, серед гілок влади в цілому, про його домінуюче становище. Саме з цієї точки зору дисертант вважає за можливе підтримати висновок Л. В. Кривенко про провідну роль законодавчої влади в системі поділу влади.

У республіках змішаного типу роль парламенту незрівнянно звужується. Парламент перестає бути органом законодавчої влади з необмеженими повноваженнями. Зменшується його вплив на уряд і виконавчу владу в цілому. Збіднюються можливості парламентського контролю, контролю за виконанням державного бюджету. Про таку тенденцію свідчить і досвід України після прийняття нової Конституції України, яка встановила змішану форму державного правління за типом Французької Республіки з незначними відмінностями.

У республіках з президентською формою правління парламент і уряд набувають відносної незалежності, рівнозначності. У силу особливостей співвідношення різних гілок влади за цієї форми правління парламент втрачає чимало прерогатив у сфері організації виконавчої влади і діяльності уряду. Водночас парламент зберігає за собою низку важливих контрольних повноважень за кадровими призначеннями в уряді і системі виконавчої влади.

Розглядаючи питання про місце парламенту серед гілок влади і в системі органів державної влади, автор пов'язує оптимізацію цього місця з можливостями вдосконалення існуючої в Україні форми правління.

Досить привабливою для України як європейської держави є парламентська форма державного правління. Вона здатна створити найбільш сприятливі умови для політичного структурування суспільства, його політичної стабілізації, вдосконалення демократичних засад організації політич-

ної системи суспільства, формування правової держави і громадянського суспільства.

Перехід до парламентської форми правління як стратегічного напрямку розбудови системи організації державної влади в Україні цілком перебуває в руслі європейських тенденцій, які спостерігаються в новітній історії Європи. Це більше відповідає також потребам запровадження демократичних процедур при прийнятті найважливіших державних рішень, уявленням про прозорий парламентський контроль за діями виконавчої влади.

Що ж до механізмів і правових чинників поліпшення існуючої форми правління, то дисертант пропонує створення більш збалансованих відносин між Президентом, урядом і парламентом, поліпшення інституційних відносин між гілками влади. Пропонується посилити парламентські засади в системі державної влади, зокрема, через посилення ролі українського парламенту в системі органів державної влади і контролю за кадровими призначеннями у сфері виконавчої влади, консолідацію і подальше політичне структурування парламенту, розширення практики парламентських слухань, посилення принципу верховенства парламенту в законодавчій діяльності.

Аналізуючи питання соціального призначення українського парламенту в умовах реформування політичної системи та здійснення економічної реформи в Україні, дисертант констатує певне зниження довіри до парламенту у суспільстві, зневіру в ефективне виконання парламентом своїх представницьких функцій. Період захоплення кроками парламенту в побудові нової Української держави поступово змінюється періодом прагматичних оцінок здатності парламенту відповідати новітнім вимогам, бути рушійною силою соціальних і економічних перетворень. А саме таку роль парламент і не був здатний ефективно виконувати впродовж останніх років.

Значний вплив на розуміння ролі та значення парламенту в сучасному суспільстві, зазначається у дисертації, справив посттоталітарний рефлекс. Відбувся процес відторгнення плюралістичних форм народної влади, розвинувся потяг до авторитаристських тенденцій як панацеї від хаосу і чиновницького свавілля. Неспроможність суспільства і органів державної влади швидко подолати наслідки дезінтеграції СРСР і переходу до нової соціально-економічної формації стала підставою для критичної оцінки діяльності парламенту, для висновку про нездатність його до швидких і рішучих кроків.

На сучасному етапі створені всі передумови для значного посилення ролі парламенту в суспільному і державному житті, для реалізації його провідної ролі у демократичних перетвореннях в Україні. Має бути продовжена, однак з суттєвим коригуванням з погляду ефективності, послідовності, виваженості, законодавча політика у сфері реформування суспільних відносин, посилений державний контроль за ринковим середовищем, забезпечена належна підтримка вільного підприємництва.

Парламент має продовжити трансформацію політичної системи суспільства, створити механізми демократичного контролю за самою владою, державним чиновництвом. Для вирішення цього завдання слід значно посилити контрольні повноваження парламенту, його можливості впливати на дії уряду, виконавчої влади в цілому. Потребує зміцнення зв'язок уряду з парламентською більшістю, яка повинна нести всю відповідальність за формування уряду, його політику, подальше адміністративно-правове реформування.

Має суттєво трансформуватись і сам парламент, необхідно подолати надмірний індивідуалізм у парламенті, який є наслідком недосконалості виборчої системи та слабкості традицій політичної діяльності.

У межах реформи парламенту слід вирішити й проблему належного доступу до парламентської інформації, зміцнити зв'язок парламенту з громадськістю, а також з виборцями. Дисертант відзначає особливо важливу роль парламенту у створенні законодавчих гарантій реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина, у вирішенні соціальних конфліктів та відображенні, вирівнюванні (гармонізації) інтересів.

Розділ 3 “Структура та організація діяльності парламенту” присвячений дослідженню як теоретико-правових, так і прикладних проблем у цій сфері.

Розгляд питання про структуру та організацію діяльності парламенту дисертант розпочинає з аналізу структурної побудови парламентів світу, дослідження переваг і недоліків бікамеральних структур парламенту. Звертається увага на те, що структурна побудова парламентів країн світу є однією із важливих характеристик парламенту, яка справляє досить значний вплив на ефективність діяльності парламенту, здатність відображати соціальні та політико-територіальні впливи, що існують у суспільстві.

У дисертації на прикладі багатьох країн світу обґрунтовується висновок про те, що на сучасному етапі доцільність двопалатного парламенту зумовлюється формою державного устрою (друга палата виступає у цьому випадку як система представництва суб'єктів федерації на найвищому державному рівні тощо) та потребою в ефективній нормотворчій діяльності парламенту.

У роботі аналізуються також політико-правові вчення щодо бікамеральної структури парламенту, праці вчених І. Бентама, Ш. Монтеск'є, Л. Дюгі та ін.

Дисертант на основі аналізу переваг і недоліків сучасного бікамеризму визначає умови запровадження двопалатної структури парламенту в Україні, зокрема, зазначає, що верхня палата має будуватися на представництві регіонів та територіальних громад. Відповідно до призначення другої палати має бути визначене коло її повноважень, яке не перетиналося б з повноваженнями першої палати і не створювало колізій між ними. Вірогідними негативними наслідками дисертант вважає: можливість упо-

вільнення темпів економічної, соціальної та правової реформ, оскільки двопалатна структура парламенту призвела б до уповільнення темпів роботи органу законодавчої влади; штучне запровадження “згори” квазі-федералістської структури парламенту і як наслідок — посилення федералістських устремлінь регіонів; можливість того, що подальша політизація відносин між гілками влади може призвести до того, що центр політичної влади буде зміщений у бік виконавчої влади; що процедурно-процесуальні ускладнення в діяльності обох палат здатні посилити внутрішні апаратні суперечності, збільшити витрати на утримання парламенту в цілому за рахунок необхідності підтримання діяльності другої палати.

Розглядаючи питання формування двопалатного парламенту у разі реалізації рішень Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., дисертант зосереджує увагу на аналізі варіантів такого формування і обґрунтовує свій варіант, на його погляд, доцільний. Основою правового регулювання правил формування парламенту, в тому числі двопалатного, має бути очевидний для всіх постулат про те, що будь-який орган законодавчої влади повинен отримувати свою легітимність і свою владу безпосередньо від народу. Але для бікамерального парламенту цей постулат можна вважати дотриманим і у тому випадку, коли через безпосереднє народне волевиявлення формуватиметься тільки одна із двох палат.

У разі утворення в Україні двопалатного парламенту його нижня палата має формуватися шляхом її обрання народом. Проте виникає питання, на основі якої виборчої системи слід обирати нижню палату. Досліджуючи це питання, дисертант аналізує вірогідні переваги та недоліки мажоритарної і пропорційної виборчих систем.

Дисертант вважає, що найбільш вагомий аргумент на користь збереження мажоритарної виборчої системи полягає в тому, що ця система забезпечує громадянам більш широкий обсяг прав при проведенні виборів. Адже пропорційна система, яка передбачає конкурування на виборах партійних списків, ставить пасивне виборче право громадянина в залежність від волі певної політичної партії чи виборчого блоку, які й вирішують, зможе чи не зможе конкретна особа скористатися цим правом. Це, по суті, є обмеженням пасивного виборчого права, якого немає за мажоритарної виборчої системи. Тому дисертант вважає за доцільне зберегти як спосіб формування нижньої палати двопалатного парламенту в Україні існуючу змішану виборчу систему з можливим розширенням її мажоритарної складової частини.

Так само шляхом прямих виборів депутатів народом має формуватись і верхня палата. Застосування інших відомих у світі способів формування (призначення депутатів посадовою особою чи непрямі вибори) недоцільне, зокрема, з огляду на зміст ст. 71 Конституції України, яка встановлює принцип прямого виборчого права для будь-яких виборів до органів дер-

жавної влади. У суспільно-політичних умовах сучасної України оптимальним буде застосування порядку формування верхньої палати, за яким від кожного регіону України обирались би два або три депутати (з можливими відхиленнями від загальної квоти для Автономної Республіки Крим та міста Севастополя тощо).

Ще однією особливістю формування верхньої палати парламенту можуть стати способи її оновлення (ротації). Світовій практиці відомі два таких способи: повна ротація палати чи часткова ротація. Дисертант обґрунтовує думку, що для України у разі появи другої палати парламенту оптимальним було б її оновлення шляхом часткової ротації, а термін повноважень її членів має бути більшим, ніж у парламентаріїв нижньої палати.

Дослідження правових проблем українського парламентаризму продовжується вивченням питань організації діяльності парламенту.

Принципи організації діяльності парламенту, закріплені Конституцією, загалом відповідають нинішнім потребам. У той самий час дисертант вважає зафіксовану в Конституції України вимогу про регулювання порядку роботи парламенту законом про регламент, а не самим парламентом, його внутрішнім регламентом, такою, що не узгоджується з загально-визнаними принципами парламентаризму.

Розглядаючи питання про кворум пленарних засідань українського парламенту, дисертант пропонує законодавчо встановити вимоги щодо кворуму лише для тих випадків, коли на засіданні парламенту передбачається ухвалення законів, постанов, інших актів Верховної Ради України. У цих випадках кворум має становити більшість від конституційного складу парламенту. Більш високий кворум доцільний лише для випадків, коли на засіданні парламенту має прийматися рішення, що потребує кваліфікованої більшості голосів.

Аналізуючи питання про правове регулювання підстав для розпуску парламенту, дисертант зазначає, що положення частини другої ст. 90 Конституції щодо дострокового розпуску парламенту Президентом навряд чи можуть мати реальне значення без встановлення законом вимог щодо кворуму засідань парламенту. Що стосується тих додаткових підстав, запровадження яких передбачалось у питаннях Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 р., то їх реалізація вимагає розширення повноважень парламенту.

Достроковий розпуск парламенту є формою його відповідальності за недоліки у здійсненні законодавчої політики. Проте оцінка ефективності закону безпосередньо пов'язана з ефективністю реалізації законів урядом. В умовах повної незалежності уряду від парламенту та парламентської більшості з кадрової точки зору парламент не має важелів впливу на хід реалізації прийнятих законів.

Дисертант вважає, що у разі запровадження двопалатної структури українського парламенту передбачення можливості дострокового розпуску



його нижньої палати буде доречним тільки за умови, що цій палаті будуть надані повноваження будь-яким чином впливати на формування уряду і шляхом висловлення недовіри відправляти його у відставку.

Аналізуючи діяльність парламентських комітетів як елементів організації роботи парламенту, дисертант формулює і обґрунтовує принципи, які мають враховуватися при визначенні кількості комітетів парламенту. Пропонується також законодавчо передбачити механізми, які не давали б комітетам можливості остаточно “класти під сукно” законопроекти, передані їм для попереднього розгляду, або поправки до таких законопроектів. Потрібним є і нормативне визначення предметів відання комітетів, яке може здійснюватись одночасно з їх утворенням на початку роботи нового скликання парламенту.

Далі розглядаються питання керівництва парламентом. На основі аналізу світового досвіду та еволюції моделі керівництва парламентом в Україні протягом останніх десяти років дисертант робить висновок про те, що найоптимальнішою для українського парламенту слід вважати модель, яка поєднує одноособового керівника та колегіальний керівний орган, який має певну власну компетенцію. Положення Конституції потребують певного коригування з метою закріплення права парламенту на утворення колегіального керівного органу, роль якого в сучасному українському парламенті стала відігравати Погоджувальна рада депутатських фракцій (груп).

**Розділ 4 “Компетенція парламенту України”** розпочинається з розгляду загальної характеристики компетенції парламенту.

За обсягом своєї компетенції парламенти можуть бути класифіковані на парламенти з необмеженою компетенцією, парламенти з відносно обмеженою компетенцією та парламенти з абсолютно обмеженою компетенцією. За основу класифікації дисертант вважає за доцільне брати обсяг законодавчих повноважень парламенту, оскільки від них здебільшого залежить обсяг і характер усіх інших його повноважень.

З нових у теоретичному плані позицій досліджуються законодавча, установча та контрольна функції парламенту.

Розглядаючи повноваження, які забезпечують здійснення установчої функції українського парламенту, дисертант робить висновок про необхідність доповнення цих повноважень таким чином, щоб парламент мав змогу впливати на кадровий склад усього уряду, а не лише на особу прем'єр-міністра. Найоптимальнішим варіантом вирішення цієї проблеми є внесення до Конституції положення про отримання новосформованим урядом у повному його складі вотуму довіри від парламенту, без чого уряд не повинен починати виконання своїх обов'язків.

Значну увагу дисертант приділяє з'ясуванню справжнього обсягу законодавчої функції парламенту, тобто тієї сфери питань, яка за чинною

Конституцією має регулюватися законами. Дослідивши, що нормативний обсяг законодавчого регулювання після ухвалення Конституції України 1996 р. дещо зменшився, але в цілому не зазнав істотних змін, дисертант дійшов висновку, що обмеження законодавчої функції парламенту відбулось іншими шляхами. Ними стали встановлення суворого порядку зміни Конституції, встановлення більш жорстких умов подолання вето Президента України. Досвід застосування відповідних конституційних положень свідчить, що вони справили значний позитивний ефект на законотворчу діяльність, але при цьому мали місце і певні негативні наслідки, зокрема, залишаються досі не врегульованими чимало важливих питань державного устрою та суспільного життя. Очевидно, відповідні конституційні положення потребують уточнення з метою підвищення ефективності законодавчої діяльності.

У роботі також розглянуте питання про *de lege ferenda* – правову доцільність делегування парламентом права на видання законів іншими органам (актів, що мають силу закону).

Існуючі конституційні норми не допускають делегування парламентом своїх прав законодавця іншим органам чи посадовим особам. Водночас вони дають парламенту змогу передати досить значну кількість питань на підзаконне регулювання уряду. У сучасних умовах ця схема є найбільш оптимальною як з політичної (дотримання принципу поділу влади), так і з суто правової точок зору. Запровадження делегування парламентом своїх законодавчих повноважень у сучасних умовах не є доцільним.

У дисертаційному дослідженні зроблена спроба окреслити коло проблем правового регулювання контрольних повноважень Верховної Ради України.

Дисертант докладно розглядає різні види та форми парламентського контролю, які здійснюються як безпосередньо самим парламентом, так і спеціальними постійно діючими органами і посадовими особами (Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини), постійними чи тимчасовими робочими органами парламенту, а також окремими народними депутатами України.

На основі розгляду відповідних правових норм дисертант визначає парламентський контроль в Україні як передбачену Конституцією і законами України діяльність Верховної Ради України, утворених нею органів, обраних нею посадових осіб та народних депутатів України щодо отримання, вивчення, оприлюднення інформації про діяльність, рішення, правові акти інших органів і посадових осіб публічної влади, підприємств, установ та організацій і вжиття на основі цієї інформації передбачених Конституцією і законами України заходів реагування.

Обґрунтовується положення, що процес парламентського контролю включає стадії отримання (збирання) необхідної для контролю інформації

та її аналізу. Кінцевою (фінальною) стадією парламентського контролю може виступати застосування парламентом заходів імперативного характеру (висловлення недовіри Кабінету Міністрів, Генеральному прокурору тощо) або оприлюднення і доведення отриманої інформації до відома широкої громадськості з метою громадського впливу та інформування тих органів і посадових осіб, до компетенції яких належить виправлення виявлених недоліків.

Загалом парламентський контроль поширюється на будь-які питання діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій за винятком питань, які згідно із положеннями Конституції чи законів прямо вилучені з-під контролю. При цьому контроль не може набувати форми втручання у діяльність підконтрольних органів чи посадових осіб.

Екстраординарним варіантом парламентського контролю є парламентське розслідування, яке має здійснюватися тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України. Ці органи доцільно створювати у тих випадках, коли інші, звичайні, форми контролю виявилися неефективними. Відповідно до свого призначення слідчі комісії повинні мати широкий спектр повноважень, у тому числі примусового характеру. Це є логічним з огляду на те, що за своїм характером діяльність комісій є розслідуванням. При цьому не слід забувати, що тимчасові слідчі комісії є органами лише парламентського розслідування, а не попереднього (досудового) слідства. Їх метою не може бути порушення кримінальних справ, пред'явлення обвинувачення, направлення зібраних матеріалів до суду, застосування арешту, обшуку, інших засобів, які обмежували б особисту та майнову свободу громадян і організацій.

У розділі 5 “Статус парламентаріїв та їх об'єднань” досліджуються питання правового статусу народного депутата України, особливості правового регулювання депутатських об'єднань парламенту, статусу парламентської більшості та парламентської меншості (опозиції).

Розглядаючи питання правового статусу народного депутата України, дисертант доводить, що терміни “депутатський мандат”, “статус депутата” та “депутатські повноваження”, які іноді вживаються як синоніми, насправді мають різний зміст.

На основі аналізу положень чинного законодавства, рішень Конституційного Суду України, що стосуються статусу депутата, дисертант робить висновок, що поняття “депутатський мандат” слід вважати одним із елементів більш широкого поняття “представницький мандат”, тобто як виражену і зафіксовану в установленому законом порядку волю народу на представництво певною особою його інтересів у Верховній Раді України і здійснення цієї особою повноважень народного депутата України протягом визначеного Конституцією України терміну.

Оскільки основою депутатського мандата є волевиявлення виборців, слід вважати, що особа отримує такий мандат після її обрання, з моменту визнання виборчою комісією певного кандидата обраним народним депутатом України. Саме з цього моменту приватна особа стає народним депутатом України, хоча найважливіші елементи депутатського статусу – депутатські повноваження вона отримує дещо пізніше.

Під статусом народного депутата України слід розуміти передбачені законодавчими актами для народного депутата України специфічні права, обов'язки, їх гарантії та юридичні обмеження, необхідні у своїй сукупності для належної реалізації депутатського мандата.

Певних елементів статусу депутата набуває особа відразу після отримання нею депутатського мандата. Проте приступити до виконання депутатських повноважень депутат може лише після складання ним присяги. Саме з цього моменту статус депутата поширюється на відповідну особу в повному обсязі.

Під депутатськими повноваженнями слід розуміти сукупність прав та обов'язків, передбачених законом для народного депутата України. У законодавчих формулюваннях постійно зазначається, що депутат “здійснює” свої повноваження, отже, вони є чимось таким, для реалізації чого необхідно здійснити певні дії. Саме таку властивість мають як конкретні права депутата, так і його обов'язки. Разом з тим наявність у депутата передбачених законом гарантій не потребує якихось дій з його боку. Тому навряд чи правильною є інтерпретація депутатських повноважень як поняття, яке включає також і гарантії депутатської діяльності.

З огляду на зміст депутатських повноважень дисертант звертає увагу на не зовсім вдале формулювання частини третьої ст. 81 Конституції, де йдеться про “дострокове припинення повноважень народного депутата України”, яке за своєю суттю є достроковою втратою депутатського мандата.

У роботі детально аналізуються правові гарантії депутатської діяльності, законодавчі повноваження народного депутата України, аргументується пропозиція про збереження депутатського імунітету з можливістю обмеження обсягу недоторканності та зведення її до вимоги про отримання згоди парламенту лише на затримання депутата, застосування до нього арешту чи інших заходів, які обмежують особисту свободу.

На основі аналізу засад правового регулювання діяльності депутатських об'єднань в українському парламенті автор визначає їх природу, на основі використання світового досвіду формулює принципи, яких слід дотримуватися при регламентації їх статусу та діяльності (членство депутата лише в одному депутатському об'єднанні; встановлення однакових вимог для утворення депутатських об'єднань; заборона будь-якого прямого адміністративного тиску на депутатське об'єднання; застосування

принципу пропорційного представництва фракцій та груп при формуванні комітетів та інших робочих органів парламенту; право фракцій та груп на самоорганізацію, тобто на самостійне вирішення питань щодо внутрішньої організації та порядку своєї роботи).

Далі дисертант досліджує еволюцію правового регулювання статусу депутатських фракцій та груп в Україні, аналізує відповідні тенденції. Характеризуючи статус та діяльність парламентських коаліцій, дисертант визначає парламентську коаліцію як стійке організоване об'єднання двох або більшої кількості депутатських фракцій чи груп з метою вироблення і реалізації ними узгоджених рішень щодо спільної позиції з тих питань, які розглядаються парламентом.

Стверджується думка, що організаційні механізми функціонування коаліції не потребують правового регулювання, оскільки можуть ґрунтуватися лише на добровільній згоді партнерів по коаліції.

У роботі висловлюються міркування з приводу правового врегулювання питання про утворення більшості, зокрема визначення моменту, коли більшість вважається сформованою або такою, що припинила свою діяльність. Пропонується нормативно закріпити вимогу про те, що більшість має утворюватись як міжфракційна коаліція, а не як об'єднання з персональним членством у ньому окремо взятих депутатів. Звертається увага на доцільність законодавчого закріплення деяких прав парламентської опозиції (надання представникам опозиції додаткових можливостей для висловлення своєї позиції на пленарних засіданнях парламенту, в засобах масової інформації, до яких парламент має доступ як орган державної влади, право на ініціювання заходів парламентського контролю і, зокрема, утворення парламентом слідчих комісій, право на керівництво кількома парламентськими комітетами).

## **ВИСНОВКИ**

У висновках дисертаційного дослідження формулюються пропозиції щодо вдосконалення правових засад українського парламентаризму, окреслюються перспективи його подальшого розвитку.

Передусім уточнюються позиції сучасної правової науки щодо витоків українського парламентаризму. Обґрунтовується новий концептуальний підхід до їх визначення, за яким інституціональному утвердженню українського парламентаризму передував значний за часом період ідеологічного визрівання. Згідно з таким підходом в добу Київської Русі і періоду Козаччини витокami парламентаризму є не конкретні інститути (віче, козацькі ради), а насамперед ідеї "народоправства", що виникли на ґрунті боротьби влади князя та громади, а також "козацького" конституціоналізму як системи поглядів на обсяг прав козацької верстви та усього населення у відносинах з державною владою.

Формулюються положення, за якими доктрина вітчизняного парламентаризму утверджується в ХІХ ст. у конституційних проектах Кирило-Мефодіївського товариства (проект Г. Андрузького), М. Драгоманова ("Вольный союз – Вільна спілка"), ідеях федералізму і парламентаризму І. Франка, М. Грушевського; складовими цієї доктрини стає схильність до двопалатного парламенту, прийняття "народних" законів, тобто таких, що відповідають інтересам трудящого народу, забезпечення вільних виборів, взаємної відповідальності депутатів і виборців, виборчої етики. На думку автора, окремий елемент доктрини українського парламентаризму становлять програми українських політичних партій на рубежі ХХ ст., які були єдині у своїх вимогах демократичних реформ, спрямованих на запровадження парламентських інститутів, в яких вони вбачали засіб побудови автономної України.

Окремо виділяються новели, що їх вносить в український парламентаризм ХХ ст., коли його багатовікове ідеологічне обґрунтування знаходить практичне втілення. Центральна Рада в УНР стає першою національною представницькою інституцією. Уроком парламентської практики періоду визвольних змагань 1917–1920 рр. стає потужний досвід багатопартійності та, зокрема, фракційної діяльності у Центральній Раді. Актуальним результатом функціонування представницьких органів Радянської України (ВУЦВК, Верховна Рада) слід вважати набутий досвід законотворення.

Вітчизняні конституційно-правові вчення сучасного періоду і практичний досвід у сфері розвитку українського парламентаризму є результатом розвитку нашого суспільства і держави на загальних спільних для всього світу і Європи цінностях, спільних здобутках конституційно-правової теорії, зокрема, на засадах поділу влади, ідей парламентаризму, інституціоналізованості парламентської діяльності, вироблення демократичних форм впливу парламенту на інші форми державної діяльності.

Останні десять років розвитку української державності дають підстави незаперечно стверджувати про загальну позитивну еволюцію вищого представницького органу влади України, яка перегукується зі світовим і загальноєвропейським цивілізаційним та формаційним підходами (загальнозначущими характеристиками чого є становлення українського парламенту як колегіального представницького органу влади, перетворення парламенту з формально необмеженими повноваженнями на єдиний орган законодавчої влади, розвиток аналогічних європейським та світовим контрольних, установчих, бюджетних та інших процедур, зміна статусу депутата та природи депутатського мандата тощо).

Важливим є визнання необхідності запровадження додаткових механізмів і правових чинників поліпшення існуючої форми правління через створення більш збалансованих відносин між Президентом, урядом і парламентом, політичну структурування суспільства, зміцнення норматив-

ної і процедурно-процесуальної основи відносин між гілками влади, вдосконалення парламентських засад в організації державної влади, посилення принципу верховенства парламенту в законодавчій діяльності шляхом уточнення меж компетенції парламенту, конституційної процедури розгляду і прийняття законів, упорядкування питань реалізації права законодавчої ініціативи, їх проходження у парламенті, процедури оформлення прийнятих законів та їх підпису Президентом України.

Перевагами запровадження в Україні двопалатної структури парламенту є забезпечення другою палатою представництва регіонів, чіткий розподіл повноважень між палатами, а вірогідними негативними наслідками – уповільнення темпів економічної, соціальної та правової реформи.

У разі запровадження в Україні двопалатної структури парламенту доцільно в основному зберегти існуючі принципи формування нижньої палати (чотирирічний термін повноважень, обрання із застосуванням змішаної виборчої системи), а оптимальним варіантом формування другої (верхньої) палати слід вважати пряме обрання до її складу двох або трьох депутатів від кожного регіону України (з можливими корективами цієї квоти для Автономної Республіки Крим, міста Севастополя тощо) з наступним оновленням цієї палати шляхом часткової ротації її складу.

Встановлена Конституцією вимога про закріплення правил парламентської процедури у законі про регламент не є виправданою і потребує коригування. Парламент повинен мати право самостійно (без впливу інших органів чи посадових осіб) встановлювати порядок своєї роботи. Запровадження додаткових підстав для дострокового розпуску парламенту, якщо воно буде здійснене, має супроводжуватися наданням парламенту більш вагомих повноважень щодо формування уряду та контролю за його діяльністю, зокрема повноваження на затвердження всього складу уряду (а не лише кандидатури прем'єр-міністра) шляхом висловлення йому воли довіри. Ця думка знаходить своє підтвердження і при розгляді повноважень, які забезпечують установчу функцію українського парламенту.

Десятирічний досвід застосування різних моделей керівництва українським парламентом свідчить, що оптимальною є модель, яка поєднує наявність одноособового керівника (Голови Верховної Ради України) та колективного керівного органу, якому мають бути надані деякі організаційно-розпорядчі повноваження – на зразок нині існуючої Погоджувальної ради депутатських фракцій (груп). Бажаним є конституційне закріплення можливості застосування цієї моделі.

Слід обережніше застосовувати державно-правові механізми, які обмежують законодавчу функцію парламенту (конституційний нагляд, право відкладального вето Президента України). Для досягнення цього доцільно уточнити та скоригувати деякі конституційні положення, що регламентують застосування цих механізмів. Потребують врегулювання також такі

важливі контрольні повноваження парламенту, як його право на утворення тимчасових слідчих комісій та проведення цими комісіями парламентського розслідування. Основою повноважень слідчих комісій має бути їх право на отримання пояснень від будь-яких посадових осіб (за небагатьма винятками) та на ознайомлення з необхідними для розслідування матеріалами і документами, їх отримання, а у разі необхідності – вилучення.

Правове регулювання діяльності депутатських об'єднань (фракцій, груп) має здійснюватися за такими принципами: вільність (не імперативність) депутатського мандата; членство депутата лише в одному депутатському об'єднанні; рівність вимог для утворення депутатських об'єднань незалежно від політичних переконань, яких дотримуються їх члени; заборона будь-якого адміністративного впливу на депутатські об'єднання; надання кожній окремій депутатській фракції чи групі одного і того ж переліку повноважень зі встановленням обсягу деяких з них залежно від чисельності групи чи фракції; пропорційне представництво фракцій та груп при формуванні комітетів та інших робочих органів парламенту; самостійне вирішення фракціями та групами питань внутрішньої організації та порядку роботи, тобто право їх на самоорганізацію.

Визначено також обсяг і межі правового регулювання діяльності парламентських коаліцій. Дисертант вважає, що доцільним є лише правове регулювання деяких питань утворення, діяльності та припинення тих парламентських коаліцій, які є парламентською більшістю чи парламентською опозицією. Якщо при правовому регулюванні статусу парламентської більшості акцент має бути зроблений на організаційно-правових аспектах її утворення та припинення, то щодо парламентської опозиції основна увага має бути приділена встановленню організаційних, процедурних, інформаційних, матеріально-технічних гарантій її функціонування.

### СПИСОК ОПУБЛКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретико-правовий аспект: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2001. – 248 с.  
*Рецензії:* Кармазіна М. Український парламентаризм (незаангажований погляд на проблеми його розвитку) // Президентський вісник. – 2001. – № 31–32. – С. 7; Ярмиш О.Н. Український парламентаризм: теорія і практика // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – Вип. 11. – С. 583–586; Мацюк А. Р. Український парламентаризм сьогодні // Віче. – 2001. – № 8. – С. 153–156.
2. Журавский В. С. Правовой фундамент новой политической системы Украины // “Коли суспільство структуровано...” – К.: Логос, 1996. – С. 38–44.



3. Журавський В. С. Політико-законодавча діяльність. – К.: Логос, 1999. – 176 с.
4. Журавський В. С. Політична система України: проблеми становлення і розвитку (правовий аспект). – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 112 с.
5. Журавський В. С. Методологічні проблеми дослідження політичної системи. – К.: Парламентське вид-во, 2000. – 64 с.
6. Журавський В. С. Бікамеральна структура парламенту: історія, сучасність та умови впровадження в Україні. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 27 с.
7. Журавський В. С. Проблеми формування двопалатного парламенту. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 20 с.
8. Журавський В. С. Організація діяльності парламенту і особливості правового регулювання. – Х.: Ун-т внутр. справ, 2000. – 16 с.
9. Журавський В. С. Конституційно-правовий статус народних депутатів та їх парламентських об'єднань. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 64 с.
10. Журавський В. С. Партії і парламент. Виборче законодавство України: місце і роль політичних партій: Матеріали круглого столу (Київ, 13 листопада, 2000 р.). – К., 2000. – 64 с.
11. Журавський В. С. З історичного досвіду формування парламентаризму в Європі та Північній Америці // Вісн. Ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 12, ч. 1. – С. 159–166.
12. Журавський В. С. Конституційно-правова характеристика функцій та повноважень Верховної Ради України // Вісн. ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 12, ч. 2. – С. 225–232.
13. Журавський В. С. Організація парламентів: питання порівняльного аналізу: Навч. посібн. / За ред. д-ра юрид. наук, проф. О. Н. Ярмиша. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2001. – 136 с.
14. Журавський В. С. Парламент України: шляхи розвитку і вдосконалення функцій. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 63 с.
15. Журавський В. С. Розвиток теорії і практики українського парламентаризму в 1917 – 1920 рр. // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 13. – С. 173–181.
16. Журавський В. С. Законодавча функція парламенту України // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 14. – С. 175–184.
17. Журавський В. С. Правовий статус депутатських об'єднань в парламентах // Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ. – 2001. – Спецвип. – С. 383–391.
18. Журавський В. С. До питання про законодавчі повноваження народного депутата України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Зб. наук. ст. – Донецьк: Донецький ін-т внутр. справ. – 2001. – Вип. 1. – С. 42–49.
19. Журавський В. С. Загальна характеристика компетенції Верховної Ради України // Вісн. Львівського ін-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 1. – С. 274–281.

20. Журавський В. С. Про зміст та співвідношення понять депутатського мандату, статусу та повноважень народного депутата України // Вісн. Львівського ін-ту внутр. справ. – 2001. – Вип. 3. – С. 55–62.
21. Журавський В. С. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісн. Запорізького юридичного ін-ту. – 2001. – Вип. 1 (14). – С. 11–20.
22. Журавський В. С. Правовий статус парламентських комітетів // Вісн. Запорізького юридичного ін-ту. – 2001. – Вип. 2 (15). – С. 14–25.
23. Журавський В. С. Правове регулювання статусу та діяльності комітетів і комісій парламенту // Юридичний вісн. – 2001. – № 1. – С. 103–107.
24. Журавський В. С. Керівництво парламентом та його палатами // Юридичний вісн. – 2001. – № 2. – С. 100–104.
25. Журавський В. С. Двопалатний парламент в Україні: проблеми формування // Право України. – 2001. – № 3. – С. 33–35.
26. Журавський В. С. Розвиток доктрини українського парламентаризму в ХІХ – на початку ХХ ст. // Право України. – 2001. – № 5. – С. 37–41.
27. Журавський В. С. Парламент України в системі органів державної влади // Парламентська реформа: теорія та практика: 36. наук. праць. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 86–96.
28. Журавський В. С. Розвиток теорії та практики українського парламентаризму в ХХ ст. (1917 – 1991 рр.) // Законодавство України: проблеми вдосконалення: 36. наук. праць. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 78–93.
29. Журавський В. С. Повна та часткова ротація палат бікамерального парламенту: переваги та недоліки // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. – К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2001. – С. 407–410.
30. Журавський В. С. Керівні органи Верховної Ради України // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – Вип. 9. – С. 100–105.
31. Журавський В. С. Робочі органи українського парламенту // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – Вип. 10. – С. 152–157.
32. Журавський В. С. Парламентаризм в Україні та європейський досвід // Держава і право: 36. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2001. – Вип. 11. – С. 101–107.
33. Журавський В. С. Принципи формування та термін повноважень палат двопалатного парламенту // Правова держава: Щорічник наук. праць. –

- К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 175–185.
34. Журавський В. С. Основні функції та повноваження українського парламенту // Вісн. Київського ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. – 2001. – № 43. – С. 76–80. – (Юридичні науки).
  35. Журавський В. С. Парламентський контроль в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання // Вісн. Львівського ун-ту. – 2001. – № 36. – С. 231–242. – (Серія юридична).
  36. Журавський В. С. Козацький конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // Вісн. Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25). – С. 60–69.
  37. Журавський В. С. Проблеми правового регулювання контрольних повноважень Верховної Ради України // Наук. вісн. Академії державної податкової служби. – 2001. – № 2 (12). – С. 148–159.
  38. Журавський В. С. Коаліції в парламенті: Законодавче регулювання діяльності парламентської більшості та парламентської меншості (опозиції) // Правничий часопис Донецького ун-ту. – 2001. – №1 (6). – С. 14–18.

### АНОТАЦІЯ

**Журавський В. С. Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму.** – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень та спеціальністю 12.00.02 – конституційне право. – Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2001.

Дисертація присвячена комплексному загальнотеоретичному аналізу становлення та розвитку українського парламентаризму, в основі якого – конкретно-історична практика діяльності парламентів періоду розвитку України, результати законотворчої діяльності Верховної Ради України та власного досвіду дисертанта у розробленні законодавчих актів з питань економічної, соціальної сфери, культури, науки, освіти, діяльності парламенту та його органів.

Вперше в науковій вітчизняній літературі досліджуються умови впровадження в Україні бікамерального парламенту та здійснена комплексна правова оцінка позитивних і негативних результатів такого кроку.

Проведене узагальнююче дослідження місця і ролі українського парламенту в конституційній системі влади України, запропоновані якісно нові механізми і правові чинники вдосконалення існуючої форми правління та підвищення ролі українського парламенту в системі органів державної влади.

На основі значної кількості емпіричного матеріалу та його критичного політико-правового аналізу обґрунтовується оптимальний обсяг парламентської компетенції, напрями поліпшення реалізації парламентом України законодавчої та контрольної функцій парламенту.

Із гуманістичних позицій досліджується соціальне призначення українського парламенту в умовах становлення правової держави, пропонуються науково обґрунтовані рекомендації щодо зміцнення його представницьких функцій, передбачається відповідний інструментарій для досягнення цієї мети.

Одним із нових концептуальних положень є також окреслення основних соціально-економічних проблем, які стоять перед країною і які мають вирішуватися за допомогою засобів законодавчого характеру.

У контексті реалізації вимог зміцнення парламентаризму в Україні вироблено комплекс конкретних прикладних пропозицій, реалізація яких сприятиме зміцненню підвалин законодавчої влади, підвищенню ролі парламенту у житті суспільства.

**Ключові слова:** право, держава, конституція, парламентаризм, поділ влади, законодавча діяльність, парламентський контроль.

## SUMMARY

***Zhuravskiy V. S. Theoretical and legal organizational problems of forming and development of Ukrainian parliamentarism. – Manuscript.***

Doctoral degree dissertation in law, speciality 12.00.01 – theory and history of state and law; history of political and legal theories and 12.00.02 – constitutional law. – Odessa National Legal Academy, Odessa, 2001.

Dissertation is devoted to complex general theoretical analyses of forming and development of Ukrainian parliamentarism, which is based on the actual historical practice of parliamentary activities of the period of development of Ukraine, results of the lawmaking process of the Verkhovna Rada of Ukraine and applicant's personal experience in drafting legal acts in economics, social sphere, culture, science, education, activities of parliament and its bodies.

The study conditions of implementing of bicameral parliament and complex legal assessment of positive and negative consequences of such step is done for the first time in the national scientific literature.

The author conducts profound disquisition of place and role of Ukrainian parliament in the constitutional system of power of Ukraine, proposes new mechanisms and legal factors of existing form of rule improvement, and facilitating the role of Ukrainian parliament in the state power bodies system.

Outlining of the optimal amount of parliamentary competence, ways of improvement of execution of lawmaking and control functions of parliament of Ukraine is based on the exploitation of grate volume of empirical material and comprehensive approach.

Social assignment of Verkhovna Rada of Ukraine in conditions of establishment of the rule of law state is studied on the new methodological grounds. Author recommends scientifically argued changes of the representative function of parliament, envisages appropriate instruments to this extend.

The outline of the basic social economic problems facing the state which must be solved by the measures of legislative nature is one of the new conceptual provisions.

In the context of realization of the tasks of facilitating the parliamentarism in Ukraine, author creates a system of appropriate practical proposals. Their implementation shall enforce the grounds of the legislative, increase the role of parliament in life of society.

**Key words:** law, state, constitution, parliamentarism, separation of power, legislative activity, parliamentary control.

## АННОТАЦИЯ

**Журавский В. С. Теоретические и организационно-правовые проблемы становления и развития украинского парламентаризма.** – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени доктора юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений и 12.00.02 – конституционное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2001.

Работа посвящена комплексному общетеоретическому анализу становления и развития украинского парламентаризма, в основе которого – конкретно-историческая практика становления представительных органов власти в Украине, результаты законотворческой деятельности Верховной Рады Украины со времени обретения Украиной независимости.

Исследуются идеи народовластия периода Киевской Руси, истоки украинского парламентаризма, основанием которых стал казацкий конституционализм, этапы развития доктрины отечественного парламентаризма в XIX в., в том числе конституционные проекты Кирилло-Мефодиевского братства, идеи федерализма и парламентаризма.

Изучается парламентская практика периода освободительных движений 1917–1920 гг., опыт деятельности Центральной Рады, а также особенности функционирования представительных органов власти периода Советской Украины.

Анализируется процесс становления парламентаризма в Европе и мире, отечественные конституционно-правовые учения современного периода и практический опыт в сфере развития украинского парламентаризма, устанавливаются общие достижения и ценности, в том числе особенности реализации принципа разделения властей, институционализации парламентов, демократические формы влияния парламента на другие формы государственной деятельности.

Впервые в научной отечественной литературе исследуются условия создания в Украине бикамерального парламента и осуществлена комплексная правовая оценка позитивных и негативных последствий такого шага. Предлагается модель формирования второй палаты в случае создания в Украине двухпалатной структуры парламента, анализируются преимущества и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в условиях современной Украины.

Осуществляется комплексное исследование места и роли украинского парламента в конституционной системе власти Украины, предлагаются качественно новые механизмы и правовые средства улучшения существую-

щей формы правления, усиления роли украинского парламента в системе органов государственной власти. Объясняется зависимость роли парламента от особенностей формы правления, своеобразия статуса парламента как органа законодательной власти, полномочий по формированию правительства и объема контрольных полномочий за его деятельностью, наличия всенародно избранного Президента и его полномочий в сфере законодательной деятельности, набора рычагов сдерживания и противовесов в отношении других ветвей власти.

На основе значительного фактического материала исследуются причины неэффективности решений парламента, снижения влияния парламента в обществе в современных условиях, роль в этом посттоталитарных и авторитарных тенденций, недостатков в деятельности самого парламента, неразвитость традиций парламентаризма.

С гуманистических позиций исследуется социальное назначение украинского парламента в условиях становления правового государства, определяются основные социально-экономические проблемы, которые стоят перед страной и должны решаться с помощью средств законодательного характера, предлагаются научно обоснованные рекомендации по укреплению представительных функций парламента, его законодательных полномочий, предусматривается соответствующий инструментарий для достижения этой цели.

Дается общая характеристика компетенции парламента, устанавливаются ее пределы, на основе значительного количества эмпирического материала и комплексного подхода обосновывается ее оптимальный объем, направления улучшения осуществления парламентом Украины законодательной и контрольной функций. Исследуются проблемы правового регулирования контрольных полномочий парламента, раскрывается понятие парламентского контроля, предлагаются правовые средства по его совершенствованию. Рассматриваются вопросы руководства парламентом, компетенции руководящих органов парламента, предлагается более оптимальная модель руководства парламентом.

На основе теоретических представлений, требований Конституции и опыта законодательной деятельности Верховной Рады Украины устанавливается правовая природа парламентских комитетов, предлагается комплекс мероприятий, направленных на улучшение деятельности комитетов, оптимизацию их количества, устранение дублирования предметной компетенции.

Обосновываются уточненное понятие парламентского контроля и направления его совершенствования, исследуются вопросы правового статуса депутата, оптимизации пределов парламентского иммунитета и его конституционно-правового регулирования, предлагаются возможные средства совершенствования правового регулирования деятельности депутатских объединений (фракций, групп), рассматриваются другие актуальные вопросы деятельности современного украинского парламента.

**Ключевые слова:** право, государство, конституция, парламентаризм, разделение власти, законодательная деятельность, парламентский контроль.